

Vergaderjaar 2005–2006

29 849

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met de buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten (Wet OM-afdoening)

Nr. 30

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 november 2005

Hierbij zend ik u de notitie die ik heb toegezegd tijdens het wetgevingsoverleg van 18 april 2005 over het voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met de buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten (Wet OM-afdoening) (Kamerstukken II 2004–05, 29 849, nr. 17, blz. 39).

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner

De keuze tussen sanctiestelsels en de betekenis van het Wetsvoorstel OM-afdoening daarvoor

1. Inleiding

Tijdens het wetgevingsoverleg van 18 april 2005 over het voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met de buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten (Wet OM-afdoening) (Kamerstukken II 2004-05, 29 849, nr. 17, blz. 39) heb ik uw Kamer, daartoe uitgenodigd door het lid Rouvoet, een notitie toegezegd over de verhouding tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving. Met deze brief doe ik die toezegging gestand. In het hierna volgende ga ik in op de modaliteiten die de wetgever ter beschikking staan bij de keuze tussen de diverse sanctiestelsels en op de criteria die daarbij een rol kunnen spelen. Ik beperk mij bij die criteria – die aan het slot van deze notitie zijn opgenomen – overigens niet tot het bestuursrecht en het strafrecht maar betrek daarbij ook het privaatrecht, omdat de keuze voor hetzij bestuurs- en strafrecht doorgaans nog voorafgegaan behoort te worden door een keuze tussen publiekrecht in het algemeen en privaatrecht (zie ook de nota Bruikbare rechtsorde, Kamerstukken II 2003/04, 29 279, nr. 9, en het rapport «Vreemde ogen», idem, nr. 13, waarin de mogelijkheden van privaatrechtelijke handhaving nader worden verkend). Hierna ga ik echter eerst in op de taak van de overheid bij een specifieke soort van sanctionering, namelijk de punitieve strafoplegging.

2. De taak van de overheid bij strafoplegging – strafrecht en bestuursrecht

De oplegging van straffen, in de zin van leedtoevoeging als reactie op een door de overheid vastgestelde normovertreding, is van oudsher een overheidstaak. Aanvankelijk vond dergelijk punitief optreden slechts binnen het strafrecht plaats, met gebruikmaking van het strafrechtelijk instrumentarium (Wetboeken van Strafrecht en Strafvordering, Wet op de economische delicten e.d.), maar in de loop van de jaren is ook het bestuursrechtelijk instrumentarium steeds meer tot ontwikkeling gekomen. In aanvulling op de – vooral als reparatoir bedoelde – bestuursrechtelijke maatregelen van dwangsom en bestuursdwang is in het bestuursrecht immers het instrument van de bestuurlijke boete sterk opgekomen, een instrument dat evenals de strafrechtelijke geldboete punitief bedoeld is, in de hiervoor aangegeven functie van leedtoevoeging door de overheid als reactie op een vastgestelde normovertreding. Deze ontwikkeling is in hoofdzaak uit twee tendensen te verklaren. In een aantal gevallen bestond de wens om te komen tot een eenvoudige en gemakkelijke afdoening van strafbare feiten die eenvoudig vast te stellen zijn. En aan de andere kant kwamen juist gecompliceerde beleidsterreinen tot ontwikkeling waarop voor de handhaving specifieke kennis benodigd was die níét bij politie en justitie voorhanden was maar wél bij een gespecialiseerd bestuursorgaan. In beide gevallen was de voor de hand liggende oplossing dat gezocht werd naar handhaving met bestuursrechtelijke instrumenten.

Als gevolg van deze ontwikkelingen, waarmee tegemoet werd gekomen aan de specifieke handhavingsbehoeften op deelterreinen van het recht, is inmiddels wel een grote variëteit ontstaan in sanctiestelsels, sanctie-modaliteiten en tot sanctieoplegging bevoegde organen. Daarmee kan de coherentie in de handhaving onder druk komen te staan. Er zijn immers verschillen tussen het strafrecht en het bestuursrecht en bovendien bestaan ook binnen het bestuursrecht verschillende modaliteiten, veelal afhankelijk van de specifieke behoeften op het desbetreffende terrein. Zo bestaan er belangrijke verschillen op het punt van de bevoegdheden en ontbreekt binnen de bestuursrechtelijke handhaving bijvoorbeeld een

centraal gezag, zoals dat binnen de strafrechtelijke handhaving wordt uitgeoefend door het openbaar ministerie. Die centrale rol van het openbaar ministerie bij de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, die wettelijk is verankerd in artikel 124 van de Wet op de rechterlijke organisatie, komt niet alleen tot uitdrukking in de zorg voor onderlinge afstemming bij de oplegging van straffen maar ook in haar taak bij het strafrechtelijk onderzoek, in het bijzonder indien dwangmiddelen moeten worden toegepast waarmee meer of minder ingrijpende inbreuken worden gemaakt op fundamentele rechten.

3. De betekenis van het wetsvoorstel OM-afdoening

Ook binnen het strafrecht is evenwel een ontwikkeling op gang gekomen naar eenvoudiger wijzen van afdoening en naar versnelling van procedures, waarbij zowel de bevoegdheden als de waarborgen die het strafrecht vanouds kent, gehandhaafd blijven. Naast de mogelijkheid van een strafrechtelijke transactie, aan te bieden door het openbaar ministerie of door opsporingsambtenaren, noem ik de mogelijkheid van een strafrechtelijke transactie, door het bestuur aan te bieden in het kader van bijvoorbeeld de Wet op de economische delicten. In deze ontwikkeling past ook de introductie van de OM-afdoening, waardoor het openbaar ministerie bevoegd wordt om, in plaats van een transactie aan te bieden, zelf een strafbeschikking uit te vaardigen die de oplegging van een straf inhoudt, welke bevoegdheid overigens ook kan worden verleend aan daartoe aangewezen opsporingsambtenaren en aan specifiek aangewezen bestuursorganen.

De introductie van de mogelijkheid van strafrechtelijke afdoening door opsporingsambtenaren of door specifiek daartoe aangewezen bestuursorganen kan een aanmerkelijke verbetering betekenen van de mogelijkheden van handhaving en kan er waar nodig aan bijdragen dat een grotere coherentie kan ontstaan binnen de handhaving. Aan de ene kant kan immers ten behoeve van de handhaving het strafrechtelijk sanctiearsenaal geheel of gedeeltelijk ter beschikking komen alsmede het arsenaal aan strafvorderlijke onderzoeksbevoegdheden, die naar hun aard veelal verder strekken dan bijvoorbeeld de toezichthoudende bevoegdheden van de Algemene wet bestuursrecht. Aan de andere kant verkrijgt het openbaar ministerie in dergelijke gevallen het gezag over de handhaving, terwijl het in goed overleg met de betrokken instanties ervoor kan kiezen de daadwerkelijke werkzaamheden en de daarbij behorende prioriteitsstelling over te laten aan de specifiek deskundige ambtenaren of bestuursorganen. Effect hiervan zal kunnen zijn dat er niet meer louter om redenen van efficiency gekozen hoeft te worden voor bestuursrechtelijke sanctionering. Een en ander betekent dat indien het wetsvoorstel OM-afdoening tot wet wordt verheven en in werking treedt, de weg van argumenten die pleiten voor de ene of andere vorm van sanctionering, tot andere resultaten zal kunnen leiden dan thans het geval is. Daarmee kan uiteindelijk ook de coherentie binnen de handhaving gediend zijn, bijvoorbeeld doordat een evenwichtiger en adequater geheel van dwangmiddelen ter beschikking komt van de handhaving of doordat meer eenheid ontstaat in de op te leggen sancties bij samenhangende overtredingen.

4. Herziening van boetesystemen?

Ik ben vooralsnog niet voornemens om direct na de inwerkingtreding van de OM-afdoening het bestaande systeem van boetemogelijkheden structureel te gaan herzien. Zoals eerder in het debat inzake de OM-afdoening is aangegeven, is het van belang daartoe eerst de geplande evaluatie af te wachten. Bij nieuwe beleidsvoornemens en bij specifieke vragen inzake de handhaving zullen de nieuwe sanctiemogelijkheden zeker worden

meegewogen, hoewel het lastig is daarover algemene uitspraken te doen. De uitkomst van dergelijke wegingen is zodanig afhankelijk van de specifieke kenmerken van de desbetreffende beleidsterreinen dat het niet mogelijk is om in het algemeen uit te spreken welke sanctiemogelijkheden het best bij een bepaald beleidsterrein passen. Het is echter wél mogelijk – en daartoe dient deze notitie tevens – om een aantal criteria aan te geven die in algemene zin kunnen worden gehanteerd bij de indeling van onderwerpen in de ene of andere rechtskolom, waarbij niet alleen de handhaafbaarheid van regels in het geding is maar ook de orde die binnen het recht moet worden gehandhaafd. Het gaat daarbij, afgezien van verfijningen en tussenvormen, in eerste instantie om een keuze tussen privaatrecht en publiekrecht en in tweede instantie binnen het publiekrecht om een keuze tussen strafrecht en bestuursrecht.

5. Indicatoren bij de keuze voor een sanctiestelsel

Heel globaal kunnen de volgende uitgangspunten worden gehanteerd bij de keuze van het rechtsgebied, waarbinnen (de handhaving van) een norm wordt geregeld.

- Normen waarvan de handhaving in concrete gevallen kan of moet worden overgelaten aan het initiatief van de (rechts)persoon wiens belang door de concrete normovertreding is geschonden, komen in aanmerking voor privaatrechtelijke handhaving.
- Normen waarvan de handhaving in concrete gevallen niet kan worden overgelaten aan het initiatief van de (rechts)persoon wiens belang is geschonden, komen in aanmerking voor publiekrechtelijke handhaving: strafrecht of bestuursrecht.
- Strafrecht komt in ieder geval in aanmerking indien de aard van het strafbare feit, de ernst van de overtreding, de samenhang met andere strafbare feiten of de behoefte aan een «opsporingsfase» met bijbehorende dwangmiddelen en opsporingsbevoegdheden daartoe aanleiding geeft.
- Bestuursrecht komt in ieder geval in aanmerking indien de overtreding eenvoudig is vast te stellen, er geen behoefte is aan een opsporingsfase met bijbehorende dwangmiddelen en opsporingsbevoegdheden en er geen zware straffen nodig zijn, ook niet ter afschrikking.
- Handhaving door middel van tuchtrecht – tenslotte – kan in aanmerking komen indien de handhaving van de norm primair in het belang van de betrokken beroepsgroep is en er overigens geen zwaarwegend belang is dat noopt tot straf- of bestuursrechtelijke handhaving.

Aan deze globale uitgangspunten heb ik invulling gegeven in de hierna volgende criteria, die ik de vorm heb gegeven van «indicatoren» ofwel «aanwijzingen». De indicatoren moeten in een concreet geval steeds alle worden langsgelopen en in onderling verband beschouwd, al was het maar omdat de indicatoren in een specifiek geval in verschillende richtingen kunnen wijzen. Overigens zijn ook, indien daarvoor bijzondere redenen bestaan, duale stelsels denkbaar, waarin bijvoorbeeld twee sanctiestelsels naast elkaar staan en waarbij het daadwerkelijk toe te passen sanctiestelsel niet van te voren nauwkeurig door de wetgever wordt bepaald maar afhangt van de omstandigheden van het geval, zoals de behoefte aan de inzet van bijzondere dwangmiddelen.

Ik ben voornemens om in samenwerking met de andere ministeries te komen tot een nadere operationalisering van de indicatoren. In de praktijk zal immers kunnen blijken dat de indicatoren in specifieke gevallen niet steeds in dezelfde richting zullen wijzen terwijl dan wel adequate en goed gemotiveerde keuzes moeten worden gemaakt.

De indicatoren zijn gegroepeerd in vijf thema's, die onderling nauwe samenhang vertonen. In paragraaf 1 zijn enige indicatoren opgenomen die gehanteerd kunnen worden bij de principebeslissing om een onderwerp privaatrechtelijk dan wel publiekrechtelijk te regelen. De daarna volgende paragrafen bevatten enige indicatoren voor de keuze tussen bestuurs- en strafrecht. De indicatoren in paragraaf 2 houden verband met de aard van de gewenste sanctie. In paragraaf 3 wordt een verband gelegd met de ernst van normovertredingen. De indicatoren in paragraaf 4 hangen samen met de bevoegdheden die voor de sanctionering nodig kunnen zijn. En in paragraaf 5 worden tenslotte enkele indicatoren genoemd in verband met de inzet van specifieke bestuursorganen bij de sanctionering.

Paragraaf 1 – Privaatrecht of publiek recht

Indicator 1

Een indicatie voor privaatrechtelijke handhaving bestaat indien aan de volgende randvoorwaarden is voldaan:

- a. de norm strekt tot bescherming van het individuele belang van de ene (rechts)persoon ten opzichte van het individuele belang van een andere (rechts)persoon, en de keuze of er in een specifiek geval gehandhaafd moet worden kan in beginsel aan partijen (of hun belangsgroepen) worden overgelaten; en
- b. er is bovendien sprake van een adequaat evenwicht tussen beide partijen, ook in die zin dat er een adequate toegang tot het recht bestaat.

De normen in het overeenkomstenrecht en het aansprakelijkheidsrecht zijn voorbeelden van normen die privaatrechtelijk gehandhaafd kunnen worden. Voor een geval waarin niet wordt voldaan aan de randvoorwaarde b (geen adequaat evenwicht tussen beide partijen, bijvoorbeeld geen adequate toegang tot het recht), zie hierna indicator 2.

Indicator 2

Indien het voor privaatrechtelijke handhaving noodzakelijke evenwicht tussen partijen ontbreekt (indicator 1, sub b), moet *eerst* worden gezien of het evenwicht kan worden hersteld met privaatrechtelijke middelen; als dat niet mogelijk is, kan worden gezien of het evenwicht met behulp van publiekrechtelijke middelen kan worden bereikt.

- Herstel van het evenwicht tussen partijen met gebruikmaking van privaatrechtelijke middelen kan bijvoorbeeld plaatsvinden door de ene partij een sterkere positie te verlenen dan de andere partij. Zo kan de wetgever de partij die een betere uitgangspositie heeft, een extra verplichting opleggen, bijvoorbeeld door in te grijpen in de bewijslastverdeling; denk aan de lijst met algemene voorwaarden die voor consumenten als onredelijk bezwarend worden aangemerkt. Of de wetgever kan de ene partij een informatieplicht opleggen op straffe van verlies van diens voordelige positie. Of de wetgever schrijft de inschakeling van een onpartijdige derde voor, zoals een notaris of een accountant.
- Als het *niet* mogelijk is het evenwicht binnen het privaatrecht met privaatrechtelijke middelen te herstellen, moet worden gezien of het evenwicht met publiekrechtelijke middelen kan worden bereikt. Zo kan de wetgever een rol geven aan een overheidsorgaan, zoals het OM bij het onderzoek naar het beleid van een rechtspersoon of bij de handhaving van jaarrekeningvoorschriften; het OM treedt dan op naast de eigenlijk geadresseerde van de norm. Of de wetgever verleent een toezichthoudend orgaan (denk aan de toekomstige Consumentenautoriteit) de bevoegdheid om informatie te vergaren bij de ene partij ten behoeve van de versterking van de positie van de andere partij.
- Als de toegang tot het recht voor een van beide partijen te gecomplici-

ceerd is, kan worden gekozen voor verlaging van de drempel door een bijzondere geschilbeslechtende instantie in het leven te roepen zoals het geval is bij de huurcommissie.

Indicator 3

Indien het niet aan partijen of hun vertegenwoordigers (denk ook aan belangengroepen) kan worden overgelaten om in een specifiek geval te beslissen om al of niet tot handhaving over te gaan, is dat een indicatie voor een publiekrechtelijke regeling. Handhaving wordt dan een overheidstaak.

Indicator 4

In beginsel verdient het de voorkeur aansluiting te zoeken bij bestaande sanctiestelsels die vergelijkbare of samenhangende normen (complexen) regelen. Het is immers nogal onhandig als voor met elkaar samenhangende overtredingen verschillende procedures moeten worden gevolgd, bijvoorbeeld een bestuurlijk traject voor de ene overtreding en een strafrechtelijk traject voor de daarmee nauw verbonden andere overtreding. Iets dergelijks geldt indien het wenselijk is een algemeen leerstuk of een rechtsinstrument toe te passen dat specifiek op een bepaald rechtsgebied is uitgewerkt (in wetgeving en/of jurisprudentie). Ook dat is een indicatie om de sanctionering ook volgens dat rechtsgebied in te richten. Denk aan leerstukken als de goede trouw in het privaatrecht of de deelnemingsvormen in het strafrecht. Een voorbeeld van een rechtsinstrument is de internationale rechtshulp in strafzaken. Als er dus reden is voor publiekrechtelijke handhaving van normen waarbij internationale samenwerking onontbeerlijk is, is dat een indicatie voor regeling in het strafrecht.

Paragraaf 2 – De gewenste sancties

Indicator 5

Indien het wenselijk is, overtreding van de norm te bedreigen met een vrijheidsbenemende of vrijheidsbeperkende straf of maatregel, komt slechts het strafrecht in aanmerking. Of een dergelijke strafbedreiging wenselijk is, hangt van vele factoren af, waaronder de maatschappelijke opvattingen over de ernst van de overtreding, de afschrikwekkende werking die van zo'n bedreiging kan uitgaan en dergelijke.

Indicator 6

Indien nieuwe (al of niet alternatieve) punitieve sancties gewenst zijn, komt primair regeling in het strafrecht in aanmerking.

Indicator 7

Indien nieuwe reparatoire sancties gewenst zijn, komt primair regeling in het bestuursrecht in aanmerking.

Hierbij geldt natuurlijk de uitzondering voor het geval sprake is van een zodanige verwevenheid met het strafrecht dat regeling daar thuishoort; denk aan de schadevergoedingsmaatregel en de maatregel van ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel, die beide van reparatoire aard zijn maar dermate verweven zijn met het strafrecht dat daarbij aangesloten dient te worden.

Indicator 8

Indien overtreding van de publiekrechtelijk te handhaven norm feitelijk steeds gepaard gaat met geweldstoepassing of het toebrengen van schade aan individuele personen, is dat een indicatie voor toepassing van het strafrecht. Daar kan van belang zijn dat in het strafrecht – evenals in het privaatrecht maar anders dan in het bestuursrecht – een uitgekristalliseerde regeling van schadevergoeding voorhanden is.

Indicator 9

Voor ernstige normovertredingen zal eerder strafrechtelijke dan bestuursrechtelijke handhaving in aanmerking komen. Dit is een sterk gevoelsmatig bepaald maar daarom niet minder belangrijk criterium, dat eraan appelleert dat men bij bepaalde normschendingen met «Justitie» in aanraking kan komen. De ernst van de normovertreding kan ten eerste te maken hebben met de aard van het feit (zo zal niemand pleiten voor bestuurlijke afdoening van levensdelicten), maar het kan ook gaan om geconstateerde recidive of om de intentie waarmee een normovertreding plaatsvindt.

Denkbaar is overigens ook dat de wetgever een nieuwe of aangescherpte norm als fundamentele waarde wil inscherpen en met het oog daarop kiest voor strafrechtelijke sanctionering. Denk aan de introductie van discriminatiebepalingen en de strafrechtelijke normering van rijden onder invloed.

Indicator 10

Naarmate meer behoefte bestaat aan de mogelijkheid van *openbare berechting* (in de zin van een openbare behandeling van de zaak waarbij niet een bestuursbesluit ter beoordeling van de rechter staat maar waarbij de (rechts)persoon aan wie een overtreding wordt verweten, door de rechter wordt beoordeeld en zonodig «berecht»), komt het strafrecht des te eerder in aanmerking.

Bij strafrechtelijke handhaving bestaat in beginsel immers voor de met handhaving belaste organen steeds de mogelijkheid om de zaak aan de strafrechter voor te leggen, terwijl bij bestuursrechtelijke handhaving door middel van bestuurlijke boetes de zaak slechts bij de rechter komt indien de *betrokkene* daartoe het initiatief neemt nadat aan hem, in een doorgaans besloten procedure, door een bestuursorgaan een boete is opgelegd.

Indicator 11

Indien plaatselijke verschillen in de handhaving ongewenst zijn, indien het ongewenst is dat de normsteller ook optreedt als normhandhaver of indien de plaatselijke situatie niet relevant is voor de handhaving, is dat een contra-indicatie voor bestuursrechtelijke handhaving door decentrale bestuursorganen.

Indien in zo'n geval reden bestaat om te kiezen voor bestuursrechtelijke handhaving, zal deze moeten geschieden door een landelijk functionerend orgaan. Daarnaast kan in zo'n geval gekozen worden voor strafrechtelijke handhaving, waarbij de plaatselijke situatie natuurlijk wel kan worden meegewogen en waarbij zelfs decentrale bestuursorganen kunnen worden ingeschakeld, maar waarbij door de rol van het openbaar ministerie verzekerd is dat geen onaanvaardbare verschillen in handhavingsniveau gaan ontstaan.

Paragraaf 4 – De behoefte aan bevoegdheden

Indicator 12

Indien ingrijpende dwangmiddelen of opsporingsbevoegdheden nodig kunnen zijn om te komen tot waarheidsvinding en de oplegging van een sanctie, is toepassing van het strafrecht geïndiceerd. In ieder geval moet voor strafrecht gekozen worden indien nieuw te introduceren bevoegdheden nodig zijn waarbij ingrijpende inbreuken op grondrechten worden gemaakt, zoals voorlopige hechtenis, doorzoeking in een woning, aftappen of opnemen van communicatie en dergelijke. De beoordeling van de inzet en toepassing van ingrijpende dwangmiddelen moet (mede in verband met een rationele verdeling van de beoordeling van rechts-

vragen) door die rechter geschieden die daartoe het best geëquipeerd is, en dat is de strafrechter. In dat geval is ook het functionele toezicht door de (hulp)officier van justitie verzekerd.

Indicator 13

Indien in de praktijk te verwachten valt dat de oplegging van een sanctie eigenlijk alleen kan worden geëffectueerd met gebruikmaking van strafrechtelijke middelen, is dat een contra-indicatie voor een bestuurlijke sanctie. Als bij voorbeeld verwacht kan worden dat politie en justitie vaak ingeschakeld moeten worden omdat met artikel 184 Sr (niet opvolgen ambtelijk gegeven bevel) gedreigd moet worden, is het efficiënter ook de norm zelf strafrechtelijk te sanctioneren.

Indicator 14

Een bestuurlijke boete komt in aanmerking indien:

- voor de vaststelling van de feiten, met inbegrip van de identiteit van de pleger van het feit, en voor de oplegging van de sanctie geen ingrijpende bevoegdheden (zie daarover indicator 12) nodig zijn en bovendien
- verwacht mag worden dat in de praktijk (i.v.m. de te verwachten massaliteit of op andere gronden) doorgaans geen rechterlijk oordeel zal worden ingeroepen over de sanctie en de toegepaste bevoegdheden.

Paragraaf 5 – De inzet van een bestuursorgaan bij de sanctionering

Indicator 15

Indien het met het oog op de bij een bestuursorgaan voorhanden deskundigheid of de daar aanwezige menskracht wenselijk is het bestuursorgaan een bijzondere betrokkenheid bij de publiekrechtelijke handhaving te geven, bestaan in hoofdlijn twee modaliteiten:

- Indien betrokkenheid van het OM niet nodig is en er ook overigens geen indicaties voor toepassing van het strafrecht zijn, kan gekozen worden voor bestuursrechtelijke handhaving.
- Indien toepassing van het strafrecht in de rede ligt, bestaat een aantal modaliteiten, opgenomen onder indicator 16, waarbij het steeds de voorkeur verdient afspraken te maken met het OM.

Indicator 16

Indien gekozen wordt voor een strafrechtelijke modaliteit bestaan de volgende varianten (waarbij ervan is uitgegaan dat het wetsvoorstel OM-afdoening tot wet zal worden verheven en in werking zal treden).

- a. Indien er aanleiding is om het OM in concrete aangelegenheden bij de (buitengerechtelijke) afdoening te betrekken of indien er geen redenen bestaan om aan het betrokken bestuursorgaan een (beperkte) beleidsruimte te geven, ligt het voor de hand om aan de bij het bestuursorgaan werkzame ambtenaren op de voet van artikel 142 van het Wetboek van Strafvordering een aanwijzing als buitengewoon opsporingsambtenaar te verlenen. Zonodig kan aan hen op de voet van het voorgestelde artikel 257b van het Wetboek van Strafrecht de bevoegdheid worden toegekend een politiestrafbeschikking uit te vaardigen (de opvolger van de politietransactie van artikel 74c van het Wetboek van Strafrecht).
- b. Indien toezicht door het OM op de buitengerechtelijke afdoening *wel* geïndiceerd is, maar het tegelijkertijd wenselijk is dat aan het bestuursorgaan een beperkte beleidsruimte wordt toegedeeld, kan aan het bestuursorgaan bij algemene maatregel van bestuur de bevoegdheid worden toegekend tot het uitvaardigen van een strafbeschikking in de daarbij aangegeven categorieën van strafbare feiten. Die wenselijkheid kan voortvloeien uit de verbondenheid van strafrechtstoepassing met

taken van het desbetreffende bestuursorgaan bij welke vervulling een zekere beleidsruimte bestaat.

- c. Indien toezicht door het OM op de buitengerechtelijke afdoening *niet* geïndiceerd is, kan aan het bestuursorgaan een zelfstandige wettelijke bevoegdheid worden toegekend tot het opleggen van een strafbeschikking in de daarbij aangewezen categorieën van strafbare feiten. Van belang zijn onder meer de kwaliteitswaarborgen die in de inrichting en het functioneren van het bestuursorgaan besloten liggen, de verbondenheid van de aan het bestuursorgaan toe te delen strafbare feiten met andere vormen van criminaliteit, de normering van de buitengerechtelijke afdoening en de mate waarin het OM aan de kwaliteit van de buitengerechtelijke afdoening door het bestuursorgaan zou kunnen bijdragen.